

## 1. はじめに

2010年9月の尖閣周辺の日本の領海における中国漁船による日本の巡視船との衝突事件以来、日中関係は緊張しており、偶発的な事故がエスカレートして軍事力の行使を招く危険が指摘されてきた。

日本では、日中間の「海上連絡メカニズム」が本稿執筆時点では合意されていないことが指摘されるが、アジア太平洋地域の既存の安全保障対話のために設置されたASEAN地域フォーラム（ARF）や、東アジアサミット（EAS）が、この種の危機に対応できる仕組みを備えていないことにも注意を向ける必要がある。（アジア太平洋地域の様々な多数国間の枠組みの加盟国図については、本稿付録X参照）

偶発的な事故から発生する危機的な事態を回避し、予防のみならず、万が一、防止ができず、軍事行動がとられても、危機の拡大を極小化する方策、すなわち「危機低減risk reduction」ないしは「危機管理risk management」と呼ばれるメカニズムを稼働させている地域は地球上にある。このメカニズムを運営している機関は57カ国の加盟国を擁する欧州安全保障協力機構（OSCE、1995年に欧州安全保障協力会議CSCEから改称）である。OSCEの加盟国には、太平洋国家でもある米国、ロシア、カナダ、およびアジア地域に分類されるモンゴルも含まれており、常設の「安全保障対話」を連綿と続けている。（加盟国図は、本稿付録I参照）OSCEはCSCEの時代からの40年近い歴史の中で、様々な紛争防止の「道具」を有しており、本稿で注目している常設の会議（常設理事会）は、ロシアのクリミア派兵に際しても2014年3月に緊急に召集され、3月21日に監視ミッションのウクライナへの投入を決定した。後述のように、ロシアを入れた決定であり、ウクライナ危機の危機低減に資する。

本稿の検討の対象は、急務である日中間にみられる偶発的な事故から発生する危機の低減措置に限定しており、ユーゴスラビアで発生した国内の民族対立や、国内の民族対立が外国と結びついているグルジアやウクライナにみられる型の紛争の防止は含まない。（ただし、本稿38ページのOSCEの軍事的信頼醸成措置の概要紹介の箇所および補論で、ウクライナ危機に用いられた危機低減措置とそのウクライナにおける運

用には言及している。)

OSCEの紛争防止面での活動は、以下の常設会議や水面下での個別接触の動きになるため、数多くの危機低減に成功していてもメディアの報道対象にならず、奏功しなかったときには批判されるという性格があるため、組織としてのパフォーマンスをアピールしにくいという特徴がある。

OSCEでは、現行のウィーン文書と呼ばれる軍事的信頼醸成措置の履行のみではなく、毎週、ウィーンのホーフブルク宮殿の中の会議場で、定時に、加盟国の代表が、2種類の本会議に参集し、この会議の準備会合など、極めて頻繁な接触が加盟国間で実施されていること自体が、危機低減に役立っている。米国国務省からOSCE事務局に出向中の職員は、対立関係にあるアルメニアとアゼルバイジャンがいつも会議に同席していることは素晴らしいと、事務局内の執務室からホーフブルク宮殿の方角を指しながら筆者に述べた。クリミア問題をめぐってもロシアとウクライナは同じ議場で同席している。

加盟国の領域から見れば、カナダの太平洋岸、バンクーバーから大西洋周りでポルトガルの西端を通り、ユーラシア大陸の東端、比喩的にはウラジオストクまで至る、北半球の大部分の地域がカバーされている。この中で、極めて詳細な軍事情報の交換が実施されている軍事的透明性の高い地域は、「大西洋からウラルまで (from the Atlantic to the Urals という英語表現から ATTU ゾーンと呼ばれる)」である。

OSCEの当事国の安全保障を専門とする識者、あるいは安全保障に造詣の深い政治家や実務家は、とくに、東シナ海や南シナ海での緊張が高まっているため、「なぜ、OSCEのような仕組みをアジア太平洋に作らないのか」という疑問を持つし、このような示唆もしてきた。たとえば、2013年4月に日本を公式訪問したNATO事務総長は、日本記者クラブでの講演の後の記者会見で示唆し、本年1年間、OSCEの議長を務めるスイスのブルカルテル大統領兼外相の2014年2月4日の岸田外務大臣との会談時にも同様の言及があった。(両者の発言の詳細は本稿16および20ページ参照)

小野寺防衛大臣は2013年7月に日本の閣僚としては初めてOSCE事務局を訪問

し、アジアでの頻繁に会合する仕組みの必要性に言及、8月にブルネイで開催されたASEAN拡大国防大臣会議でも、同様の発言をされている。（詳細は本稿24-25ページ、毎日新聞4月11日朝刊「アジア安保 枠組模索」参照） 管見の限りではNATO事務総長の発言や小野寺大臣発言が国内で報道されていなかったために、現状のアジア太平洋地域での打開策の選択肢がありうるということが知られていないように思われる。アジア太平洋地域の政治家で、最近、多国間の安全保障組織を提唱してきた政治家としては、オーストラリアのラッド元首相が挙げられる。

筆者は、安全保障の制度化という日本では珍しい分野を約30年以上研究しており、その理念の他に、運用実態として制度化が進んでいるCSCE/OSCE、北大西洋条約機構（NATO）、欧州連合（EU）も研究対象としてきた。これらの組織は加盟国が重なっており（OSCEにはNATOおよびEUの全加盟国が加盟）、どのような役割をそれぞれの組織が果たすのか、という点についても相互連関があるので、このような課題の研究には3機関すべてに通暁する必要がある。これらの組織は、日本が加盟国でなく（OSCEについては特別参加）、情報量も少ないため、研究材料に困難があるが、幸い、3機関とも、1990年以降、外務省勤務の時期などに、まとまった期間、実務経験を持つことができた。

なお、研究者としての狭義の専門は以上のような分野であっても、2回の外務省勤務の期間は、日本の領土、日本の外交・安全保障政策や近隣諸国との関係、アジア太平洋情勢を任地において説明することも任務だったことは言うまでもない。

以上のような自分の経験からも、欧米の識者や政治家、実務家と同様、多数国間の危機低減メカニズムをアジア太平洋地域に設置する必要性を感じている。ちょうど、尖閣近辺での衝突事件が発生した時に、ブラッセルの外務省欧州連合日本政府代表部に政治安全保障担当の次席大使として勤務していた。日本が中国側と意思疎通ができないまま、中国側の対抗措置がエスカレートしていく状況下で、ブラッセルで2010年10月4－5日に開催されることが以前から決まっていたアジア欧州会合（ASEM）首脳会議に当時の菅総理大臣が出張するのか、そこで、中国の温家宝首相と接触するの

か、が日本のメディアに注目された。このとき、筆者は、スケジュール調整なく、毎週、大使級で集会する、OSCEの常設理事会のような機関があれば、さらに、OSCE加盟国間をつなく、コミュニケーション・ネットワークのような瞬時に意思疎通できる仕組みがあれば、と痛感した。

外務省での職務を離任後、帰国してこのような議論をしてきた<sup>(注1)</sup>が、日本では、危機低減のメカニズムに関する基礎的な知識が安全保障の専門家の間で共有されておらず、OSCEについても、様々な誤解があることが、議論が深まらない理由ではないかと考えるに至った。日本の安保専門家はアジア太平洋地域を対象としており、OSCEの活動は知られていない。これは米国やアジアにおけるアジア太平洋安保の専門家にもあてはまる。さらに、OSCEについては研究に必要な情報の制約もあり、実態に迫ることは容易ではなく、かつ、日本の学界では、安全保障研究の方法論を身につけ、欧州の本場における関連の研究を渉猟した研究者が不在であるために、CSCE/OSCEについては十分な紹介がなされてこなかった。<sup>(注2)</sup> CSCE/OSCEに関し、研究者が使える情報が少ない理由の一つは、会議の発言記録など詳細な議事録を作成しない慣行があるためである。その理由として、CSCEの時代から政策決定は、一部の例外を除き、議決による全会一致ではなく、コンセンサス・ビルディング方式であるため、加盟国政府は当初の立場を変更してコンセンサス形成に協力する場合、国内で批判を受ける恐れがあるためという説明が一部にあった。

OSCEは、来年で40周年を迎え、この間、活動領域も広がってきているが、本稿は、日本における議論に材料を提供するという極めて限定的な目的で執筆され、必要な部分のみを素描している。このため、本来は、軍事安全保障のみならず、経済・環境、人権など包括的な安全保障のアプローチをとってきたOSCEを概説するものではなく、OSCE或いは今日のNATOの基礎ともなっている、日本で最初に筆者が紹介した、「協調的安全保障」という理念<sup>(注3)</sup>を説明するものでもない。国際政治学の「理論」の一つである、自由主義制度論を説くものでもないこともおことわりしておく。関連する問題についても、別途、著書を執筆中である。

執筆目的との関係で、読者に便宜をはかるため、本稿には、付録として、OSCEの加盟国地図やアジア太平洋地域の多数国間の協力枠組みの加盟国図の他に、①OSCEの軍事的信頼醸成措置の取極めである、2011年段階でのウィーン文書全文および2013年末までの間に、採択された変更点、②OSCEの2013年12月の外相理事会で是認された、多数国間では史上初と言われるサイバーに関する信頼醸成措置文書（以上英文原文）、③日本が履行しているロシアとの信頼醸成措置である「領海の外側に位置する水域及びその上空における事故の予防に関する日本国政府とロシア連邦政府との間の協定（略称 海上事故防止協定）」（1993年効力発生）、「1993年10月13日に署名された領海の外側に位置する水域及びその上空における事故の予防に関する日本国政府とロシア連邦政府との間の協定を捕捉する議定書」（2000年効力発生）（以上日本語正文）を収録している。

ロシアとの海上事故防止協定は、毎年、過去1年間の本協定の実施状況やさらなる安全確保等につき意見交換がなされている。非常に良く機能しているという評価が実務関係者にある。日露間の協定については、例示的に収録するもので、とくに本稿では分析対象としていないが、ロシア側が、米国との軍備管理条約の検証措置、OSCEの軍事的信頼醸成措置、目下効力が停止しているがCFE条約の検証措置の履行に長い経験を有し、OSCEのみならず、NATOとの軍事交流などを通じて技術的側面では国際化しているためではないかと推測する。

筆者は1989年以降、まだ、常設機構化される以前からCSCEの加盟国代表部、常設機構化後は事務局なども含め、毎年、ウィーンで調査を行ってきた。1992年から2001年の間は、すべての首脳会議、ほとんどすべての外相理事会、あるいはその他の主要関連会合に、日本政府代表団員として出席してきた。

OSCEについては、故ヴィクトール・イヴ・ゲバリ ジュネーヴ大学高等国際問題研究所（HEI）教授が卓越した業績を残された。<sup>(注3)</sup> 同教授は関係国政府から交渉中の事項についても同時期に外交文書の供与を受け、関係国外務省でCSCE/OSCEを所掌



する外交官と常に意見交換をされていた。筆者は、国際交流基金新渡戸フェローとして、1985年—87年の間、同研究所で研究生活を送ることができ、ゲバリ教授に接したことが、CSCEに関心を持つ一つのきっかけになった。（同教授は本章注2の筆者も編著者である『欧州安全保障協力会議』にご寄稿下さった。）1986年11月、交渉妥結が長引き、時計を止めて採択されたという、ストックホルム信頼醸成措置文書は、現地立ち入り査察を軍備管理合意として初めて導入したことが冷戦期の当時、画期的であるとされた。たまたま、ロンドンに出張していた筆者は、夕方のテレビでトップ・ニュースとして画面に映し出された、同文書がカバーする「大西洋からウラルまで」が示された地図は、今でも目に焼き付いている。冷戦当時、西側から見れば、NATO加盟国の軍人が制服でソ連の軍事基地を査察できるという合意は、緊張緩和のための大きなブレイクスルーになり、中距離核兵器（INF）を米ソ間が廃絶する条約に盛り込まれた現地立ち入り査察に道を開いた。当時、HEIでは安全保障の専門家がストックホルム文書の詳細な分析を行っており、筆者も参加していた。

2013年5月、ほぼ、1か月、日本学術振興会及びオーストリア側の対応機関（OEAD）による短期派遣で、オーストリア国際問題研究所を受け入れ機関とし、OSCEに関する詳細な調査を実施する機会に恵まれた。基本的には、OSCEという組織の仕事の仕方、会議の運営は、1990年代初めに常設機構化されてから変わっておらず、これは、NATOについても同様である。

筆者は1990-93年に外務省ベルギー大使館に勤務し、欧州安全保障問題を担当していたときに、現OSCE事務総長のザニエ大使はイタリア外務省からNATO国際事務局に出向中で、交流しており、その後も、様々な機会に接点があった。今回の滞在でも、OSCE事務局や加盟国代表部と連日、意見交換の機会を持つことができ、OSCE事務局を始めとする関係機関に謝意を表したい。日本政府としては、在オーストリア大使館がOSCEを現地では所掌しており、岩谷滋雄大使（現日中韓協力事務局長）は、筆者の滞在中に研究成果報告などの機会を設けて下さりご支援をいただいたことに御礼を申し上げる。

本稿が、将来に向けてのアジア太平洋における平和的な国際秩序作りの議論に材料を提供できれば幸いである。

最後に、本稿刊行にあたり、国際基督教大学社会科学研究所の支援を得たことにも謝意を表したい。

2014年4月 植田 隆子

本稿は、国際基督教大学社会科学研究所のホームページ <http://subsite.icu.ac.jp/ssri/> で閲覧可能である。

#### (注)

1. 植田隆子「私の視点 アジア太平洋安保 東京に常設フォーラムを」朝日新聞、2012年1月21日朝刊。

\_\_\_\_\_「安全保障の制度化—欧州の経験とアジア太平洋の将来をめぐる実務経験からの省察」、日本国際連合協会『国連ジャーナル』2012年春号、9-20ページ。

Takako Ueta, The Role of Europe in Enhancing Cooperative Security in Asia and the Pacific: A View from Japan, EGMONT(Royal Institute for International Relations, Belgium), Security Policy Brief, No.50, October 2013, <http://www.egmontinstitute.be/papers/13/sec-gov/SPB50.pdf>

2. 筆者がベルギー大使館勤務中の時期に執筆した論稿が含まれる邦語文献としては、百瀬宏・植田隆子共編著『欧州安全保障協力会議 1975 - 1992』、日本国際問題研究所、1992年（品切れ）がある。本稿の一部と重複があることをおことわりしておく。

欧州で発展し、NATOの2012年に採択された戦略概念のひとつの柱にもなっている協調的安全保障に関しては、筆者の論考として、以下がある。

植田隆子「協調的安全保障とは何か」岩波書店『世界』、1995年8月。

\_\_\_\_\_「欧州安全保障の変動と協調的安全保障構造」『国際政治』、100号記念号、1992年8月。

\_\_\_\_\_「欧州における軍事同盟の変容と協調的安全保障構造」『国際政治』、117号、1998年。

CSCEがユーゴ危機に対処し、常設機構化が進められていた時期の、初代CSCE事務局長に

対する筆者によるインタビュー）の記録については、ヴィルヘルム・ヘインク/植田隆子「地域的組織が閉鎖的な砦となってはならない」『外交フォーラム』、1994年10月号、61－67ページ。

3. Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente. La CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973–1989)*, Bruylant, Bruxelles, 1989

—————, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990–1996 : Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1996 同教授の業績については歴代のCSCE事務総長などによる弔辞参照。<http://www.osce.org/fr/secretariat/36189>

なお、John Mareska, *To Helsinki*, 2nd ed, Duke University Press, 1987 は、筆者もお話しを何度かお伺いしたことのある、ヘルシンキ・プロセス立ち上げに参画した米国の外交官（国防次官補、米国のCSCE代表部大使などを歴任）による、重要な文献である。